

MASALAH KEWARGANEGARAAN DAN TIDAK BERKEWARGANEGARAAN

Oleh : Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H, M.H.¹

Abstrak

Masalah kewarganegaraan dan tak berkewarganegaraan merupakan masalah yang asasi, dan menyangkut perlindungan hak-hak dasar setiap orang, termasuk di dalamnya adalah hak untuk hidup dan mengembangkan diri. Oleh karena itu tanpa status hukum kewarganegaraan yang jelas, sudah barang tentu hak-hak dasar tersebut tidak akan terpenuhi. Mengingat pentingnya masalah status kewarganegaraan ini, maka tidak saja negara yang menanganinya, akan tetapi lembaga-lembaga internasional seperti UNHCR berperan aktif juga menangani masalah-masalah ini.

Keywords : Kewarganegaraan, Tidak Berkewarganegaraan

A. Pendahuluan

Bagi sebagian besar dari kita yang telah menjadi warganegara suatu Negara, hak dan kewajiban seorang warga negara cenderung dianggap sebagai suatu hal yang lumrah atau biasa. Kebanyakan dari kita dapat mendaftarkan anak-anak ke sekolah, memperoleh pelayanan kesehatan saat sakit, melamar pekerjaan bila perlu, dan memilih wakil-wakil yang kita inginkan untuk duduk di pemerintahan. Kita merasa mempunyai hak atas negara tempat kita tinggal; kita mempunyai rasa memiliki yang sangat mendalam terhadap sesuatu yang jauh lebih besar dari diri kita sendiri.

Namun bagaimana dengan orang-orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan, atau yang tidak mempunyai negara ? Tanpa kewarganegaraan, seseorang tidak dapat ikut memilih di negara tempat ia tinggal, tidak dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan dokumen perjalanan, dan bahkan tidak dapat memperoleh sertifikat atau akta nikah, dan sebagainya.² Pendek kata, tidak ada hak-hak kewarganegaraan (seperti warga negara pada umumnya dalam suatu negara) yang melekat dalam diri orang tersebut, kendatipun hal tersebut sudah diatur dalam dokumen universal tentang hak-hak asasi manusia sekalipun. Dengan melihat fakta, masih banyak, berjuta-juta orang di

¹ Penulis adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Jember dan Doktor di bidang HTN dari UNPAD Bandung.

² Marilyn Achiron, *Kewarganegaraan dan Tak berkewarganegaraan, Buku Panduan untuk Anggota Parlemen*, UNHCR & Presses Centrales de Lavsanne, Switzerland, tth., 6.

dunia ini yang tidak memiliki status hukum kewarganegaraan, maka kita dapat menyaksikan, bahwa ternyata tidak ada satupun jaminan dari hukum internasional tentang masalah itu. Dalam kondisi seperti ini, *status hukum kewarganegaraan* kemudian menjadi sesuatu yang sangat penting dan berharga sekali bagi kelangsungan kehidupan manusia.

B. PERMASALAHAN

Bagaimana masalah masalah kewarganegaraan dan tidak berkewarganegaraan itu dapat timbul ?

C. HUKUM KEWARGANEGARAAN INDONESIA

Hukum kewarganegaraan adalah seperangkat aturan yang berkenaan dengan segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara (*staatsburgers*). Hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara itu misalnya mengenai pengaturan tentang kualifikasi atau kriteria warga negara, pengaturan tentang prinsip-prinsip kewarganegaraan, pengaturan tentang syarat dan tata cara bagi seseorang untuk memperoleh kewarganegaraan, pengaturan tentang hilangnya status hukum kewarganegaraan seseorang, pengaturan tentang syarat dan tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan, pengaturan tentang hak dan kewajiban kewarganegaraan, dan sebagainya.

Ketentuan tentang hukum kewarganegaraan Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Paling tidak ada 3 (tiga) hal pokok yang menjadi objek pengaturan hukum kewarganegaraan :

1. Status hukum kewarganegaraan seseorang;
2. Fungsi negara (pemerintah) berkaitan dengan pengaturan kewarganegaraan;
3. Pengaturan dan perlindungan hak-hak dan kewajiban kewarganegaraan.

Hukum kewarganegaraan memiliki sumber hukum yang dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu : (1) sumber hukum formil; dan (2) sumber hukum materiil. Sumber hukum formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati.³ Sumber-sumber hukum formil itu meliputi :

- (1) peraturan perundang-undangan;
- (2) kebiasaan (*custom*) dan adat;
- (3) traktat atau perjanjian antar negara (*teraty*);

³Lihat, E. Utrecht – Moh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm. 82-83.

- (4) yurisprudensi; dan
- (5) doktrin atau pendapat ahli hukum.

Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi atau materi kaidah hukum.⁴ Termasuk dalam sumber hukum materiil ini misalnya :

- (1) dasar dan pandangan hidup bernegara;
- (2) kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum kewarganegaraan.⁵

Sumber hukum formil maupun materiil ini kedua-duanya penting. Namun untuk mempelajari ilmu hukum positif, sumber-sumber hukum dalam arti formil itu lebih dapat membantu dimana saja kita bisa mendapatkan atau menemukan ketentuan-ketentuan hukum atau kaidah-kaidah hukum yang perlu diketahui.⁶

Hukum kewarganegaraan sebagai ilmu hukum positif (*positiefrecht wetenschap*) merupakan kajian hukum positif yang bersifat nasional. Tulisan ini membahas Hukum Kewarganegaraan terkait dengan masalah kewarganegaraan dan tidak berkewarganegaraan.

D. STATUS KEWARGANEGARAAN

Status hukum kewarganegaraan yang dimaksud disini adalah status seseorang terkait dengan kewarganegaraannya dalam suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep status hukum kewarganegaraan menunjuk pada konsep hubungan hukum antara individu dengan negara, di samping menunjuk pada ada tidaknya pengakuan dan perlindungan secara yuridik hak-hak dan kewajiban yang melekat, baik pada individu maupun pada negara yang bersangkutan.

Status hukum kewarganegaraan seseorang dalam banyak hal dapat menggambarkan bagaimana hubungan seseorang (individu) di satu sisi dengan negara di sisi lain. Dalam hal seseorang tidak memiliki status hukum kewarganegaraan atau tak berkewarganegaraan, maka hubungan hukum tersebut tidak diatur oleh hukum (perundang-undangan) nasional negara yang bersangkutan, akan tetapi tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum internasional (*international law*). Ketentuan-ketentuan hukum nasional, oleh karena itu dapat juga dibuat dengan bersumber pada ketentuan-ketentuan hukum internasional. Dengan demikian, kita dapat

⁴ Ibid, hlm. 82.

⁵ Bandingkan, Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001, hlm. 7.

⁶ Lihat, Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 54.

melihat, bahwa hubungan hukum individu dengan negara menyangkut masalah status hukum kewarganegaraan itu baru diatur oleh hukum internasional, apabila status hukum kewarganegaraan dimaksud tidak dimiliki oleh individu atau seseorang tersebut, dan hukum nasional negara yang bersangkutan tidak mengaturnya.

Status hukum kewarganegaraan dalam suatu negara lazimnya diatur dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan nasional suatu negara. Konstitusi atau peraturan perundang-undangan nasional tersebut terkait dengan masalah status hukum kewarganegaraan, pada umumnya mengatur siapa yang dapat dikualifikasikan secara yuridis sebagai warga negaranya, dan siapa pula yang tidak. Biasanya, diatur pula tentang siapa saja, yang oleh karena status hukum kewarganegaraannya itu memperoleh hak-hak dan menyangkut kewajiban-kewajiban kewarganegaraan, atau tidak.

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, maka konsep status hukum kewarganegaraan pada umumnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Status hukum kewarganegaraan merupakan identitas personal yang melekat pada diri seseorang terkait dengan hal ihwal kewarganegaraannya;
- (2) Status hukum kewarganegaraan dapat memberikan gambaran tentang kondisi hubungan hukum antara individu atau seseorang dengan negara;
- (3) Status hukum kewarganegaraan menunjuk pada ada tidaknya tanggungjawab negara atas kondisi kewarganegaraan atau tak berkewarganegaraannya seseorang;
- (4) Status hukum kewarganegaraan menunjuk pada bekerja tidaknya rezim hukum nasional dan/atau hukum internasional.

E. Masalah Kewarganegaraan dan Tidak Berkewarganegaraan

Hampir semua hukum kewarganegaraan yang dimiliki oleh negara-negara di dunia mengatur tentang masalah kewarganegaraan dan tidak berkewarganegaraan seseorang. Sidang Umum PBB juga telah memberikan mandat kepada United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) sebagai lembaga yang bertanggungjawab mencegah serta mengurangi terjadinya keadaan tak berkewarganegaraan.

Prinsip-prinsip hukum umum (universal) dalam hukum kewarganegaraan yang ditarik dari ketentuan Pasal 15 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948, menyatakan : *‘semua orang berhak mempunyai kewarganegaraan. Tak seorang pun boleh dihapus kewarganegaraannya secara sewenang-wenang, atau dilarang merubah kewarganegaraannya’*.

Pasal 15 DUHAM ini telah menganugerahi setiap individu, dimanapun di dunia, dengan hak untuk mempunyai hubungan hukum dengan suatu negara. Kewarganegaraan tidak saja memberikan identitas hukum kepada seseorang, tetapi juga memberi hak kepada seseorang untuk memperoleh :

- (1) jaminan dan perlindungan hukumnya dari negara; dan
- (2) hak-hak konstitusionalnya, serta hak-hak lainnya sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional, maupun diatur dalam hukum internasional.

Masalah kewarganegaraan dan tidak berkewarganegaraan (apakah itu menyangkut masalah perolehan, kehilangan atau penolakan kewarganegaraan) walaupun sudah diatur oleh hukum kewarganegaraan nasional maupun hukum internasional, ternyata masih banyak menyisakan berbagai permasalahan. Banyak orang tak berkewarganegaraan menjadi korban dari pemindahan paksa. Orang-orang yang terusir dari kampung halamannya cenderung rawan menjadi tak berkewarganegaraan dan kehilangan kewarganegaraannya, terutama jika kepindahan mereka diikuti dengan pemetaan ulang batas wilayah negara mereka. Sebaliknya, individu tak berkewarganegaraan dan kehilangan kewarganegaraannya seringkali dipaksa pergi dari tempat tinggalnya sehari-hari. Banyak orang tak berkewarganegaraan yang dari hari ke hari terus bertambah dan masih harus berjuang untuk memperoleh hak atas status kewarganegaraannya. Perjuangan mereka itu tidak lain adalah perjuangan 'hak untuk mempunyai hak'. Karena mendapatkan status hukum kewarganegaraan sama halnya memiliki kunci pintu masuk untuk mendapatkan hak-hak lainnya dari negara.

Pada umumnya, keadaan tak berkewarganegaraan dapat disebabkan oleh berbagai hal, diantaranya adalah karena :

- (1) konflik hukum;
- (2) perubahan wilayah negara;
- (3) hukum perkawinan;
- (4) prosedur administrasi;
- (5) diskriminasi;
- (6) tidak mempunyai surat kelahiran;
- (7) pembatalan kewarganegaraan oleh negara; dan sebagainya.

a.d 1 Konflik hukum

Konflik hukum yang dimaksud ini adalah konflik hukum terkait dengan pembatalan kewarganegaraan. Beberapa negara mempunyai hukum kewarganegaraan yang mengizinkan warganya untuk menanggalkan kewarganegaraannya tanpa terlebih dahulu memperoleh atau mendapat jaminan perolehan kewarganegaraan lain. Hal ini sering berakibat pada keadaan tak berkewarnegaraan. Konflik hukum terkait masalah ini muncul saat salah satu negara tidak mengizinkan pembatalan

suatu kewarganegaraan sebelum memperoleh kewarganegaraan lain, sementara negara lain tersebut tidak mau memberikan kewarganegaraan sebelum individu tersebut menanggalkan kewarganegaraan sebelumnya. Kadang-kadang seseorang disyaratkan untuk menanggalkan kewarganegaraannya yang sekarang di tempat lain sebelum ia dapat mengajukan permohonan menjadi warga negara di tempat ia tinggal sekarang, sehingga ia menjadi tak berkewarganegaraan sebelum memperoleh kewarganegaraannya yang baru.⁷

a.d 2 Perubahan Wilayah Negara

Walau hanya dibahas sebagian dalam berbagai perangkat dan prinsip hukum internasional, peralihan wilayah atau kedaulatan suatu negara sudah lama menjadi penyebab terjadinya ke-tak berkewarganegaraan. Hukum kewarganegaraan dan pelaksanaannya biasanya berubah saat negara mengalami perubahan wilayah atau kedaulatan seperti saat negara merdeka dari kekuasaan penjajah, setelah negara bubar, jika suatu negara atau negara-negara baru muncul setelah negara bubar, atau jika negara dipulihkan kembali setelah dibubarkan selama beberapa waktu. Kejadian-kejadian ini dapat memicu diberlakukannya hukum atau undang-undang kewarganegaraan baru dan/atau prosedur administrasi baru. Dalam keadaan demikian, seseorang dapat menjadi tak berkewarganegaraan jika mereka lalai mengajukan permohonan kewarganegaraan di bawah hukum/undang-undang yang baru atau menurut prosedur administrasi yang baru, atau jika mereka ditolak kewarganegaraannya karena penerjemahan ulang dari hukum dan pelaksanaan aturan-aturan terdahulu.⁸

a.d 3 Hukum perkawinan

Beberapa negara secara otomatis merubah status kewarganegaraan seorang perempuan pada saat ia menikah dengan seorang non warganegara. Perempuan demikian dapat menjadi tak berkewarganegaraan jika dia tidak segera memperoleh kewarganegaraan suaminya secara otomatis, atau jika suaminya tak berkewarganegaraan.

Seorang perempuan juga dapat menjadi tak berkewarganegaraan jika setelah ia menerima kewarganegaraan suaminya, mereka lalu bercerai sehingga ia kehilangan kewarganegaraan yang diperolehnya pada saat menikah, sedangkan kewarganegaraan aslinya juga tidak dipulihkan secara otomatis.⁹

⁷ Marilyn Achiron, *op. cit.*, hlm. 32.

⁸ *Ibid*, hlm. 40-41.

⁹ *Ibid*, hlm. 39.

a.d 4 Prosedur administrasi

Ada banyak ketentuan administrasi dan prosedur yang terkait dengan perolehan, pemulihan dan lepasnya kewarganegaraan. Walaupun seseorang sudah layak mengajukan permohonan untuk memperoleh kewarganegaraan – bahkan, jika seseorang telah berhasil mengajukan permohonan kewarganegaraan, namun biaya administrasi, waktu tenggat yang terlalu ketat, dan/atau ketidakmampuan untuk memberikan dokumen yang diinginkan karena masih dipegang oleh negara kewarganegaraan sebelumnya, semuanya dapat mencegah seseorang untuk memperoleh kewarganegaraan.¹⁰

Dalam kasus lain, beberapa negara secara otomatis memulihkan kewarganegaraan seseorang yang telah meninggalkan negaranya dan tinggal di luar negeri. Pemulihan kewarganegaraan yang hilang beberapa bulan setelah seseorang pergi ke luar negeri, seringkali dikaitkan dengan cara kerja administrasi yang tidak efisien dimana orang tersebut tidak diberitahu tentang resiko kehilangan kewarganegaraannya jika ia tidak secara rutin mendaftar ulang kewarganegaraannya melalui naturalisasi dan bukan seseorang yang lahir di negara tersebut, atau yang telah memperoleh kewarganegaraannya melalui keturunan, maka bahkan registrasi rutin pun belum tentu dapat memulihkan kewarganegaraannya. Keadaan tak berkewarganegaraan seringkali merupakan akibat langsung dari tatakerja yang demikian.

a.d 5 Diskriminasi

Salah satu prinsip yang membatasi wewenang negara untuk memberikan atau menolak kewarganegaraan seseorang adalah larangan terhadap diskriminasi ras. Prinsip ini tercermin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras maupun dalam perangkat-perangkat lain. Melalui Rekomendasi Umum tentang Diskriminasi terhadap Non Warga tanggal 1 Oktober 2004, Komite PBB tentang Penghapusan Diskriminasi Ras menyatakan bahwa ‘pembatalan atau larangan memperoleh kewarganegaraan secara sewenang-wenang karena alasan ras, warna kulit, keturunan, asal bangsa atau suku seseorang adalah pelanggaran kewajiban negara untuk menjamin tidak adanya diskriminasi terhadap hak memiliki kewarganegaraan.’

Namun demikian, terkadang seorang individu tak dapat memperoleh kewarganegaraan dari suatu negara tertentu meski mempunyai hubungan/ikatan yang kuat dengan negara tersebut – suatu ikatan yang untuk orang lain sesungguhnya sudah cukup untuk memperoleh kewarganegaraan. Diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, suku, agama, jender, pendapat politik, atau faktor-faktor lain yang

¹⁰ Ibid.

dilakukan secara terbuka atau dibuat seenaknya menjadi hukum atau pada saat pelaksanaannya. Suatu hukum dapat dikatakan diskriminatif jika mengandung kata-kata yang bersifat prasangka atau jika pelaksanaan hukum tersebut mengakibatkan perlakuan diskriminatif.¹¹

a.d 6 Tidak mempunyai surat kelahiran;

Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Konvensi Hak Anak menyatakan bahwa setiap anak, dimanapun dilahirkan, harus segera didaftarkan setelah lahir. Setiap anak mempunyai hak untuk memperoleh kewarganegaraan. Kewarganegaraan seorang anak akan ditentukan menurut hukum dari negara yang bersangkutan; dan semua negara memerlukan penjelasan tentang dimana anak itu dilahirkan dan dari siapa dilahirkan. Tanpa bukti kelahiran ini, atau tanpa adanya pendaftaran kelahiran yang diakui, maka sulit bagi anak untuk menegaskan identitas diri serta memperoleh kewarganegaraan.¹²

a.d 7 Pembatalan kewarganegaraan oleh negara;

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa tak seorangpun dapat dicabut kewarganegaraannya secara sewenang-wenang. Konvensi 1961 dan Konvensi Kewarganegaraan Eropa 1997 secara tegas membatasi wewenang negara yang dapat membuat seseorang kehilangan kewarganegaraannya. Kehilangan kewarganegaraan demikian harus disertai jaminan prosedur yang lengkap dan tidak mengakibatkan ke-tak berkewarganegaraan. Hilangnya kewarganegaraan seseorang terjadi ketika negara membatalkan warga negara seseorang karena negara sedang melaksanakan prosedur yang diskriminatif. Tindakan ini biasanya diikuti dengan pengusiran orang tersebut.¹³

F. PENUTUP

Demikianlah berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, kiranya dapat dikemukakan, bahwa masalah kewarganegaraan dan tak berkewarganegaraan ini merupakan masalah yang asasi, menyangkut perlindungan hak-hak dasar setiap orang, termasuk di dalamnya adalah hak untuk hidup dan mengembangkan diri. Tanpa status hukum kewarganegaraan yang jelas, sudah barang tentu hak-hak dasar tersebut tidak akan terpenuhi. Oleh karena itu, mengingat pentingnya masalah status kewarganegaraan ini, maka tidak saja negara yang menanganinya, akan tetapi lembaga-lembaga internasional seperti UNHCR berperan aktif juga menangani masalah-masalah ini.

¹¹ Ibid, hlm. 46.

¹² Ibid, hlm. 37.

¹³ Ibid, hlm. 47.

DAFTAR PUSTAKA

- Marilyn Achiron, *Kewarganegaraan dan Tak berkewarganegaraan, Buku Panduan untuk Anggota Parlemen*, UNHCR & Presses Centrales de Lavsanne, Switzerland, tth.
- E. Utrecht – Moh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, Sinar Harapan, Jakarta, 1983
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia